

Karolína Adámková

Správní vyhoštění

Úvod

V moderní společnosti neustále roste počet právních norem, resp. počet pramenů práva. Na druhou stranu se však i v našem právním řádu na mnoha místech objevují ustanovení, která sama o sobě nestačí jako jednoznačné pravidlo, kterým se adresáti těchto norem mají řídit, a na tomto místě je pak třeba přijmout výkladová pravidla od institucí, jež jsou k tomu povolány. Právě mnohá z těchto „nejasných ustanovení“ se objevují taktéž v části právního řádu, která se věnuje problematice cizinců, resp. v cizineckém právu.

S účinností od 24. listopadu 2005 byla přijata řada novel zákona o pobytu cizinců, a to i takových institutů, které představují jádro celé problematiky. Nicméně jejich jasný výklad, a tedy možnost pro adresáty se těmito pravidly bez pochybností řídit, přišel až poté, co již bylo předmětné ustanovení nahrazeno, resp. znovu novelizováno. Od 1. ledna 2012 se stala účinnou nová právní úprava zákona o pobytu cizinců na území České republiky, která přináší mnohé změny v oblasti správního vyhoštění. Nyní se očekává další, nová úprava tohoto zákona.

Tento článek se snaží poukázat na úskalí moderní tvorby právních norem, ale i jejich výkladu. Na konkrétním institutu cizineckého práva, tj. na správním vyhoštění, pak poukazuje na problémy, které v praxi mohou nastat.

Tento článek vznikl v rámci VII. ročníku soutěže studentských vědeckých a odborných činností na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze ve školním roce 2013/2014.

Obecně k správnímu vyhoštění

Pro účely tohoto článku je nejdůležitější vymezení pojmu správního vyhoštění. Dle ustanovení § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále také „zákon o pobytu cizinců“) se správním vyhoštěním cizince rozumí ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie¹⁾. Z uvedené definice proto vyplývá, že správní vyhoštění je výsledkem určitého postupu správního orgánu, jde tedy o formu správního aktu, který má povahu rozhodnutí, neboť se

¹⁾ Dle § 118 odst. 2 se v případě vyhoštění občana Evropské unie jeho délka a počátek této doby vztahuje pouze k území České republiky. Obdobné platí též pro rodinné příslušníky občanů EU.

jím autoritativně zakládají, mění či ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby, a to v rámci postupu správního orgánu při výkonu působnosti (veřejné moci), v oblasti veřejné správy.

Rozhodnutí o správním vyhoštění má tedy dvojí povahu. Tato je složena z povinnosti pozitivní, která tkví v nuceném opuštění České republiky, a z povinnosti negativní, která tkví v nuceném zdržení se pobývání na území České republiky, příp. na území členských států Evropské unie.

Negativní povinnost, tedy dobu, po kterou je cizinec povinen zdržet se pobytu na území ČR, příp. na území členských států EU, je správní orgán vydávající správní vyhoštění, povinen stanovit v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. Jak stanoví zákon, v odůvodněných případech lze v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince stanovit taktéž hraniční přechod pro vycestování z území ČR. Jinak je však tento na volbě vyhošťovaného cizince.

Zákon o pobytu cizinců však není jediným právním předpisem, který nabízí definici pojmu vyhoštění. Tuto nabízí taktéž právo EU ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES (návratová směrnice), kde je uvedeno, že se jedná o výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu. Dále také Ústavní soud konstatoval, že vyhoštěním se rozumí „*jakékoliv opatření vynucující odjezd cizince z území, vyjma extradice.*“²⁾

Správní akty (obecně) vydávané správními orgány můžeme členit dle různých kritérií³⁾, pro účely tohoto článku je však nejdůležitější členění podle trvání účinků správního aktu, tedy na neomezené⁴⁾ a omezené účinky. Rozhodnutí o správním vyhoštění, je pak příhodným příkladem omezených účinků správního aktu, neboť toto lze udělit pouze na dobu omezenou, blíže viz níže. Na tomto místě je však nutno zdůraznit, že správní vyhoštění ukládané správním orgánem se liší od vyhoštění, které může jako druh trestu uložit soud za spáchaný trestný čin, viz ustanovení § 52 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, (dále jen jako „TZ“) v návaznosti na ustanovení § 80 stejnojmenného zákona. V trestním řízení soud může uložit i trest vyhoštění na dobu neurčitou dle ustanovení § 80 odst. 2 TZ. Nicméně je však nutné poznamenat, že uložení tohoto druhu trestu by mělo podléhat většímu omezení, ne jen splnění formálních podmínek uvedených v předmětném ustanovení. Ústavní soud k tomuto konstatoval, že v demokratické společnosti nelze uložit maximální trest, tj. trest vyhoštění na dobu neurčitou, bez časového omezení, bez toho aniž by byla zkoumána možná náprava pachatele, a tudíž tento druh maximálního trestu se spíše váže k takovému pachateli, kde náprava možná není.⁵⁾

Rozhodnutí o správním vyhoštění, jakožto správní akt, aby mohlo být realizo-

²⁾ Srov. nález Ústavního soudu, ze dne 13. 5. 1998, publikovaný pod č. 151/1998 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 25/97.

³⁾ Takovýmito kritérii jsou obsah, povaha právních účinků, okruh osob, které správní akt zavazuje aj.

⁴⁾ Typickým příkladem neomezených účinků správního aktu je např. časový důsledek rozhodnutí o udělení státního občanství.

⁵⁾ Srov. nález Ústavního soudu č. II ÚS 178/98, ze dne 21. dubna 1999.

váno, musí dojít určitých vlastností. Některé z těchto vlastností jsou, jednoduše řečeno, výsledkem časového odstupu⁶⁾, např. právní moc, jiné jsou výsledkem projevu vůle správního orgánu, např. platnost.

S ohledem na důležitost některých pojmů, resp. jejich vzájemných odlišností, pro správné pochopení důsledků rozhodovací činnosti soudů, ale i správních orgánů a taktéž tohoto článku, si dovoluji níže tyto pojmy upřesnit.

Správní akt je projevem vůle správního orgánu. Platnost správního aktu je proto jeho vlastnost, kterou tento nabývá tím, že je projev vůle správního orgánu učiněn navenek vůči adresátům. Jinými slovy, platnost správního aktu nastává, jakmile správní orgán svůj projev vůle, jenž je jeho obsahem, učiní navenek vůči adresátům (např. rozhodnutí o žádosti o povolení k trvalému pobytu žadatele). Od tohoto okamžiku je správní orgán, který správní akt vydal, jím vázán.⁷⁾ Platnost správního aktu je nezbytnou podmínkou pro to, aby tento mohl nabýt právní moci a ostatních vlastností jako je účinnost, vykonatelnost aj.

Definice právní moci mj. pro účely správního řízení, je obsažena v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen jako „**správní řád**“) konkrétně v ustanovení § 73 odst. 1, „*nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.*“ Rozhodnutí (správní akt), které nabylo právní moci je pak závazné pro všechny účastníky a pro všechny správní orgány. Pro ostatní osoby se závaznost může lišit dle ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu. Příkladem může být rozhodnutí o osobním stavu, které po nabytí právní moci je závazné pro každého. U právní moci správního aktu lze navíc rozlišovat 2 aspekty, a to aspekt procesní a aspekt hmotněprávní.

Procesním důsledkem (aspektem) právní moci je, že správní akt je konečným výsledkem postupu správního orgánu ve správním řízení.

Mezi hmotněprávní důsledky (aspekty) právní moci potom řadíme nemožnost změny či zrušení správního aktu v právní moci, s výjimkou zákonem stanovených případů, dále nemožnost znovu rozhodnout ve věci vydaného správního aktu v právní moci, s výjimkou zákonem stanovených případů, nebo případů, kdy to vyplývá z povahy věci.⁸⁾

Pro efektivní definici pojmu vykonatelnosti správního aktu je třeba znát zejména pojmy účinnost a vynutitelnost správních aktů.^{9), 10), 11)}

⁶⁾ Za předpokladu, že nedojde k uplatnění opravného prostředku.

⁷⁾ Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 218 s.

⁸⁾ Srov. HENDRYCH, D. a kol., *op.cit.*, 219 s.

⁹⁾ Srov. HENDRYCH, D. a kol., *op.cit.*, 226 s.

¹⁰⁾ Smyslem každého správního aktu je způsobovat zamýšlené právní důsledky, které jsou v něm obsaženy. Správní akt je proto účinný od okamžiku, kdy tyto zamýšlené právní důsledky způsobuje.

¹¹⁾ Vynutitelností, nebo taktéž vymahatelností, správního aktu rozumíme (jednoduše řečeno) možnost vymáhání povinností uložených správním aktem, a to úřední cestou. Slova úřední cestou zde chápeme jako správní či soudní exekuci. V rámci tohoto pojmu můžeme rozlišovat přímou a nepřímou vynutitelnost. Přímou vynutitelností rozumíme vymáhání povinností, kterými bylo uloženo něco dát nebo něco konat, tedy povinnosti znějící na *dare, facere*.

Účinnost správního aktu nemůže nastat bez nabytí právní moci správního aktu, resp. před nabytím právní moci správního aktu. Je však možné, aby nastaly obě výše zmíněné vlastnosti správního aktu současně.¹²⁾ Účinnost správního aktu však může také zaniknout, a to ať už s platností správního aktu, nebo samostatně (např. zánikem věci, jichž se správní rozhodnutí týká, aj.). Krystalickým příkladem, kdy právní moc nastává současně s účinností, je právě rozhodnutí o správním vyhoštění cizince.

Rozhodnutí o správním vyhoštění je pak vykonatelné až po uplynutí doby stanovené k vycestování, viz níže.

Definice pojmu vykonatelnost správního rozhodnutí je obsažena v ustanovení § 74 správního řádu. Dle jeho znění, je „*Rozhodnutí vykonatelné nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je v jeho výrokové části uveden.*“

Účastníkem správního řízení je cizinec, o jehož právech a povinnostech je autoritativně rozhodováno subjektem správního řízení, tedy správním orgánem.¹³⁾ Takovým správním orgánem je Policie České republiky, resp. její věcně a místně příslušný odbor cizinecké policie. Za cizince, ve smyslu zákona o pobytu cizinců, je považována každá fyzická osoba, která není občanem České republiky.¹⁴⁾ Nicméně rozhodnutí o správním vyhoštění se může týkat pouze jedné konkrétní fyzické osoby, zákon výslovně zakazuje hromadné správní vyhoštění cizinců jedním rozhodnutím.¹⁵⁾

Řízení o správním vyhoštění cizince

Právní režim správního vyhoštění jako celek podléhá správnímu řádu, který se na toto řízení užije subsidiárně. Primárně je však řízení o správním vyhoštění podrobně upraveno v zákoně o pobytu cizinců, hlavě X. tohoto zákona, a to konkrétně v ustanoveních § 118–§ 123a. Na řízení o správním vyhoštění se pak dále nejbližší vztahují ustanovení § 123b–§ 150 hlavy XI. a XII. zákona o pobytu cizinců. Na řízení o správním vyhoštění cizince se taktéž fakticky vztahuje zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR. Následky řízení o správním vyhoštění se pak mohou promítnout též na úseku, který je upraven trestním zákoníkem, konkrétně v usta-

Nepřímou vynutitelností pak rozumíme povinnosti, kterými bylo uloženo se něčeho zdržet, či něco strpět, tedy povinnosti znějící na *omittere, pati*. Z výše zmíněného proto vyplývá, že vynutitelnost správních aktů je vlastnost, která musí být nutně přítomna pouze u takových správních aktů, kterými je uložena povinnost nějakého plnění, srov. HENDRYCH, D. a kol., *op. cit.*, 226 s.

¹²⁾ Výjimkou z tohoto je tzv. předběžná účinnost správního aktu, kdy tato nastává před nabytím právní moci.

¹³⁾ Účastníky řízení specificky vyjmenovává § 27 a následující zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Pro jejich určení je nejpodstatnější způsobilost být účastníkem řízení, tedy tzv. procesní způsobilost, která navazuje na svéprávnost. Svěprávnost je pojem, jež nově vymezuje v ustanovení § 15 odst. 2 zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹⁴⁾ Srov. ustanovení § 1 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a taktéž zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů.

¹⁵⁾ Ustanovení § 118 odst. 6 zákona č. 326/1999Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

novení § 337 odst. 1 písm. c) maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání aj. V tomto případě nemusí jít pouze o soudní rozhodnutí, jež si právní laik představí nejčastěji, ale také lze mařit, jak je explicitně stanoveno v trestním zákoníku, jakékoli rozhodnutí orgánu veřejné moci¹⁶⁾. Prameny cizineckého práva jsou však o mnoho širší. Vedle zákonů, kterými jsou např. zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, aj., a podzákoných právních předpisů České republiky, nesmíme zapomínat na právo Evropské unie, zejména Schengenskou prováděcí úmluvu, Schengenský prováděcí kodex, a mezinárodní smlouvy, ať už multilaterální či bilaterální.

Zajištění cizince, doba k vycestování a doba správního vyhoštění

Ve svém rozhodnutí o vyhoštění cizince musí správní orgán uvést určité údaje tak, aby cizinec, tedy ten, komu jsou v tomto konkrétním případě stanoveny zejména povinnosti, ale taktéž práva, měl možnost být dostatečně srozuměn o tom, jakou má povinnost a jakým způsobem ji má splnit. V nejzazším případě, může policie cizince k vynucení uložených povinností zajistit.¹⁷⁾

Správní orgán ve svém rozhodnutí o správním vyhoštění cizince stanoví taktéž dobu, do které má cizinec splnit pozitivní povinnost stanovenou v tomto rozhodnutí, tedy opustit území České republiky. Délka takto určené doby, tzv. doby k vycestování, je upravena v ustanovení § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Tato má být stanovena v rozmezí 7 až 60 dnů a záleží na uvážení správního orgánu (v případě zákonem stanovených výjimek je však možné dobu určenou k vycestování z území stanovit kratší než 7 dnů¹⁸⁾).¹⁹⁾ Přesné určení počátku, ale taktéž konce doby stanovené k vycestování je důležité zejména pro určení, kdy se rozhodnutí o správním vyhoštění stane vynutitelné, a tedy, kdy nastávají některé z důvodů k zajištění cizince.

Zajištění cizince je termín, který má pro účely správního vyhoštění dvojí povahu, a to podle toho, zda je vykonáván ve smyslu zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR (dále „zákon o Policii ČR“) nebo ve smyslu zákona o pobytu cizinců. Nicméně definice tohoto termínu není obsažena ani v jednom ze zmíněných zákonů. Oba instituty se liší především délkou možného omezení.

Zajištění cizince podle zákona o Policii ČR je upraveno v jeho Hlavě V., jejíž název je více než výmluvný – omezení osobní svobody, konkrétně v ustanovení

¹⁶⁾ Srov. nález č. I. ÚS 229/98 ze dne 10. listopadu 1998.

¹⁷⁾ Zajistit v takovémto případě lze cizince pouze z explicitně stanovených důvodů, jejichž výčet je obsažen v ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a ve všech případech se jedná o poměrně zásadní případy porušení právního řádu.

¹⁸⁾ Zákon stanoví 2 takové výjimky v § 119 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, a to pokud 1) existuje důvodné podezření, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek a 2) existuje důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu ohrozit bezpečnost státu.

¹⁹⁾ Na tomto místě je nutno poznamenat, že nynější praxe se kloní ke striktnímu uplatňování 30denní doby určené k vycestování.

§ 27. Podstatou zajištění cizince je jeho krátkodobé omezení na osobní svobodě ze strany policejního orgánu. Jedná se tedy o časově limitovaný institut, jenž nesmí přesáhnout 48 hodin, jak je stanoveno ve třetím odstavci ustanovení § 27 zákona o Policii ČR. Podléhá obdobným podmínkám jako institut zajištění osoby obsažený v § 26 stejnojmenného zákona, nicméně jeho doba může být maximálně 48 hodin od okamžiku omezení osobní svobody. Policie je oprávněna zajistit cizince, jestliže byl naplněn alespoň 1 ze 4 důvodů stanovených v zákoně, a to:

- a) cizinec se dopustil jednání, pro které lze pobyt na území ČR ukončit nebo zahájit řízení o správním vyhoštění,
- b) bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění a policista zjistí důvod pro zajištění cizince podle jiného právního předpisu,
- c) cizinec má být podle vykonatelného rozhodnutí vyhoštěn,
- d) je důvod se domnívat, že cizinec neoprávněně vstoupil na území ČR nebo zde neoprávněně pobývá.

Zajištění cizince dle zákona o pobytu cizinců představuje, oproti zajištění cizince dle zákona o Policii ČR, které je mj. charakteristické svou krátkou dobou trvání, dlouhodobě působící institut zbavení osobní svobody. Tento je upraven v hlavě XI., konkrétně ustanoveních § 123b - 129a zákona o pobytu cizinců. Zahrnuje v sobě 3 konkrétněji upravené instituty, a to: zajištění cizince za účelem správního vyhoštění cizince, zajištění cizince za účelem jeho vycestování a zajištění cizince za účelem předání nebo průvodu cizince. Zajištěn může být pouze cizinec starší 15 let, přičemž o tomto musí být neprodleně vyrozuměni jeho příbuzní žijící na území České republiky, kteří zde mají povolený pobyt. Policie ČR může cizince zajistit na dobu až 180 dnů²⁰⁾, a tato doba zároveň musí být uvedena v rozhodnutí o zajištění. Na základě ustanovení § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců může být také prodlužována. Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení proti rozhodnutí o prodloužení této doby nejsou přípustné²¹⁾. Policie je, mimo jiné, povinna po celou dobu zajištění cizince zkoumat, zda důvody zajištění cizince trvají, jak je stanoveno v ustanovení § 126 písm. a) zákona o Policii ČR.

Na tomto místě je pak nutno uvést, že od 1. ledna 2011 má správní orgán v souvislosti s řízením o správním vyhoštění cizince stanovenou pravomoc, tkvící v možnosti uložení tzv. zvláštního opatření za účelem vycestování. Takovýmto zvláštním opatřením může být např. uložení povinnosti se pravidelně hlásit u správního orgánu, nebo poskytnutí finanční záruky, aj.²²⁾

²⁰⁾ V případě cizince mladšího 18 let nebo rodiny s nezletilými dětmi nesmí doba zajištění překročit 90 dnů.

²¹⁾ Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění - § 124 odst. 2, zajištění cizince za účelem vycestování - § 124b odst. 3, zajištění cizince za účelem převozu nebo průvodu - § 129 odst. 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR.

²²⁾ Ustanovení § 123b a následující zákona o pobytu cizinců.

Dobu k vycestování je proto třeba odlišit od doby správního vyhoštění, tj. doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území ČR. Tato je naplněním negativní povinnosti stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění (viz jeho dvojí povaha).

Počátek běhu doby správního vyhoštění

Zásadní změny v zákoně o pobytu cizinců

Zákon o pobytu cizinců byl a je poměrně často novelizován. S ohledem na výše zmíněné proto předkládám, pro lepší orientaci, tabulku č. 1 (*str. 182–184, pozn. red.*), která reflektuje zásadní změny definice správního vyhoštění a k tomu se vážících ustanovení v ustanovení § 118 předmětného zákona.

Při ukládání správního vyhoštění cizinci se rozlišuje, zda tento pobývá na území ČR na základě přechodného či trvalého pobytu.²³⁾ Avšak nejdelší možná doba, kterou Policie ČR stanoví ve svém rozhodnutí o vyhoštění cizince z území ČR, příp. z území členských států EU, činí v obou případech 10 let.²⁴⁾ Celková doba ukládaného vyhoštění se mění podle závažnosti porušovaného či ohrožovaného zájmu, chráněného státem. V případě, že vyhošťovaným cizincem je občan EU nebo jeho rodinný příslušník jsou důvody pro vyhoštění užší.²⁵⁾ Rozhodnutí o správním vyhoštění občana EU, případně jeho rodinného příslušníka, lze vydat pouze, pokud je splněna alespoň jedna ze tří podmínek stanovených v ustanovení § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Oproti tomu množství důvodů, stanovených v ustanovení § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, pro které lze cizinci, který není občanem EU či alespoň jeho rodinným příslušníkem, je několikanásobně více.²⁶⁾

Správní orgán však musí v případě ukládání správního vyhoštění cizinci dbát na všechny důvody, pro které cizinci uložit správní vyhoštění nelze. Takovýmto důvodem je zejména faktická skutečnost, že důsledkem správního vyhoštění cizince by byl nepřiměřený zásah do jeho soukromého nebo rodinného života aj.²⁷⁾ Správní orgán je v důsledku výše uvedeného povinen si v rámci rozhodování o správním vyhoštění cizince vyžádat stanovisko Ministerstva vnitra ČR, ve kte-

²³⁾ Ustanovení § 118 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, rozšiřuje povahu přechodného pobytu pro účely správního vyhoštění taktéž na cizince, kteří se zdržují neoprávněně na území ČR, nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, aj.

²⁴⁾ Viz poznámka pod čarou č. 4 a 5.

²⁵⁾ Viz příloha – tabulka č. 2 – srovnání důvodů pro uložení správního vyhoštění cizinci, který na našem území pobývá jako cizinec ze třetích zemí či jako občan EU nebo jeho rodinný příslušník.

²⁶⁾ Důvody pro uložení správního vyhoštění cizince, který je občanem EU nebo jeho rodinným příslušníkem jsou naplněny, pokud tento ohrožuje bezpečnost státu, nebo závažným způsobem narušuje veřejný pořádek (to neplatí, jde-li o občana EU, který pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 10 let) či ohrožuje veřejné zdraví tím, že trpí závažnou nemocí, pokud k takovému onemocnění došlo do 3 měsíců po vstupu na území.

²⁷⁾ Srov. ustanovení § 119a odst. 2 a § 120 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 46/2012-22, ze dne 4. dubna 2013.

rém ministerstvo uvede, zda je vycestování cizince možné. Nicméně, jak uvádí literatura: „... kvalita těchto stanovisek často nebývá vysoká.“²⁸⁾

Tato povinnost uložená správnímu orgánu byla potvrzena též judikaturou, konkrétně ve výroku I. Usnesení publikovaného ve sbírce NSS pod č. 2524/2012 Sb. NSS, ale také v Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. dubna 2009, č. j. 1 As 12/2009 – 61, publikovaném pod č. 1850/2009 Sb. NSS, ve kterém je explicitně uvedeno, že správní orgán je povinen zvážit alespoň potenciální možnost správního vyhoštění cizince již při zajištění cizince.

Aby mohl cizinec, kterému bylo uloženo správní vyhoštění, řádně splnit povinnost stanovenou mu tímto rozhodnutím, je zapotřebí, aby tato povinnost byla stanovena jasně a přesně a adresát této povinnosti ji byl schopen porozumět. Z výše uvedeného proto vyplývá, že cizinci, jemuž bylo uloženo správní vyhoštění a jenž chce dostát svým povinnostem, zejména musí být jasně a přesně stanoveno, (do) kdy musí opustit území (splnění pozitivní povinnosti) a po jak dlouhou dobu se musí zdržet pobytu na tomto území (splnění negativní povinnosti), resp. od kdy je stanoven počátek běhu doby správního vyhoštění.

Stanovení doby správního vyhoštění, resp. počátku jejího běhu, případné přerušování, ale taktéž nepřerušování jejího běhu, se však stalo v praxi v uplynulých letech značně sporným, a to i přes bohatou judikaturu na tomto úseku práva. Nicméně byla to opět až judikatura, která přinesla vyřešení mnohých sporů a ukončení debat, zejm. svými Usneseními publikovanými ve sbírce NSS pod č. 2586/2012 Sb., č. 2524/2012 Sb., č. 2935/2013 aj.

Různorodé rozhodování NSS

Nejvyšší správní soud, jenž je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví, má za úkol zajistit jednotu a zákonost rozhodování ostatních soudů ve správním soudnictví, jak stanoví zákon.²⁹⁾ Nicméně zákon³⁰⁾ v tomto případě pamatuje taktéž na případy, ve kterých může dojít ke změně již vyjádřeného právního názoru Nejvyššího správního soudu, kterým jsou ostatní soudy vázány.

Zákon o pobytu cizinců ve svém ustanovení § 118 odst. 1, **ve znění účinném do 23. listopadu 2005**, uváděl, že „doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území je stanovena dobou platnosti rozhodnutí.“

Sohledem na výše zmíněné byl tedy počátek doby zákazu vstupu na území podle zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 23. listopadu 2005 vázán na platnost správního aktu, resp. na platnost rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. V roce 2005 však byla přijata novela zákona o pobytu cizinců č. 428/2005 Sb., kde byla definice změněna. Konkrétně došlo ke změně znění věty druhé ustanovení § 118 odst. 1, která stanovila, že „doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území,

²⁸⁾ ČIŽINSKÝ, P. a kol. *Cizinecké právo*, Praha: Linde, 2012. 200 s.

²⁹⁾ Ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

³⁰⁾ Rozumně zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince.“ Novela zákona o pobytu cizinců č. 428/2005 Sb., nabyla účinnosti dne 24. listopadu 2005.³¹⁾

Právě tato dvě rozdílná znění se stala předmětem nespolečných právních názorů jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu. Neboť osmý senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 3. ledna 2011, č. j. 8 As 69/2010 – 163, v otázce vykonatelnosti správního vyhoštění při simultánně probíhajícím řízení o udělení mezinárodní ochrany, dospěl k závěru, že po dobu, kdy je odložena vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, plyne doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, a to i přesto, že rozhodnutí o správním vyhoštění nelze vykonat.

Oproti tomu první senát Nejvyššího správního soudu zastával ve svém usnesení ze dne 2. února 2011 č. j. 1 As 106/2010 – 74 názor, že od účinnosti znění novely zákona o pobytu cizinců č. 428/2005 Sb., resp. ve znění zákona o pobytu cizinců účinném od 24. listopadu 2005 do 31. prosince 2011, doba zákazu vstupu na území neplyne v období, kdy rozhodnutí o správním vyhoštění není vykonatelné.

Od 1. ledna 2012 se však stala účinnou nová zákonná úprava, v jejímž rámci byl do ustanovení § 118 začleněn (nový) čtvrtý odstavec, který stanoví, že *„Do doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie nebo občanovi Evropské unie anebo jeho rodinnému příslušníkovi umožnit vstup na území, se nezapočítává doba, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné.“*

Vzhledem k rozdílné rozhodovací činnosti senátů Nejvyššího správního soudu a s ohledem na ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní³²⁾, pak dospěla předmětná věc k rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.³³⁾

Usnesení č. 2586/2012 Sb. NSS

Nejvyšší správní soud konstatoval ve svém usnesení č. 2586/2012 Sb., že podle ustanovení § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 24. listopadu 2005 do 31. prosince 2011³⁴⁾ správní orgán může stanovit nejen délku vyhoštění cizince, ale taktéž počátek běhu této doby. Pokud však správní orgán této možnosti nevyužije, resp. nestanoví počátek běhu vyhošťovací doby, pak se počítá doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie nebo občanovi EU anebo jeho rodinnému příslušníkovi umožnit vstup na území

³¹⁾ K další novelizaci ustanovení § 118 zákona o pobytu cizinců došlo až s účinností k 1. lednu 2012.

³²⁾ Předmětné ustanovení stanoví: *„Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru o téže právní otázce, o níž se opírá rozhodnutí správního orgánu, může předložit tuto právní otázku rozšířenému senátu k posouzení.“*

³³⁾ Dle ustanovení § 18 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, pak případy, kdy může být věc předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu k posouzení, jsou obsaženy v jednacím řádu Nejvyššího správního soudu.

³⁴⁾ Viz příloha – tabulka č. 1.

České republiky (dále jen jako „území“, nevyplyvá-li z tohoto článku něco jiného), od nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění. V případě, že by tedy došlo k odložení vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, ve kterém správní orgán této své pravomoci nevyužil, na běh shora určené doby, by toto nemělo vliv. *„Doba, po kterou není rozhodnutí vykonatelné se do doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území EU... nezapočítává až podle ustanovení § 118 odst. 4 zákona o pobytu cizinců v účinném znění, které platí od 1. ledna 2012.“*³⁵⁾

(Příklad: Cizinci je rozhodnutím Policie ČR, Odboru cizinecké policie, uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 9, v součinnosti s ustanovením § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců, proti kterému podá žalobu k soudu. Tato žaloba má podle § 172 odst. 3 stejnojmenného zákona odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu o správním vyhoštění cizince.).

Nicméně, jak již bylo uvedeno výše, od 1. ledna 2012 tato úprava doznala opět značné změny. Do ustanovení § 118 zákona o pobytu cizinců byl vložen odstavec čtvrtý, který stanoví, že doba, po kterou není rozhodnutí správního orgánu vykonatelné, se do doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, nezapočítává.

(Příklad: Pokud se cizinec, kterému bylo uloženo rozhodnutí o správním vyhoštění Policií ČR, dopustil opakovaně porušování právních předpisů, je-li vydání rozhodnutí o správním vyhoštění přiměřené porušení tímto předpisem stanovené povinnosti, viz klasifikace v předešlém případě, před datem 1. ledna 2012, a současně proti tomuto rozhodnutí podal žalobu, pak i přes odložení vykonatelnosti rozhodnutí již doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, běží.).

Nejvyšší správní soud rozhodoval ve svém Usnesení, ze dne 24. ledna 2012 č. 2586/2012 Sb. NSS o obdobném případě. Cizinci zde bylo Policií ČR uděleno vyhoštění na 3 roky³⁶⁾, neboť tento se na území ČR zdržoval neoprávněně. Cizinec byl proto povinen vycestovat do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění. Během této lhůty však podal proti rozhodnutí Policie ČR žalobu³⁷⁾, a tato měla odkladný účinek na vykonatelnost předmětného rozhodnutí. Žaloba byla rozsudkem Městského soudu, který o ní rozhodoval, zamítnuta. Taktéž posléze podaná kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu byla rozsudkem zamítnuta, nicméně k tomuto došlo až půl roku poté, co již uběhla doba původně stanoveného správního vyhoštění.

Vzhledem k tomu, že předmětného jednání, spočívající v nekonání, resp. neopuštění území České republiky³⁸⁾, se cizinec dopustil v době, kdy nebylo v právní

³⁵⁾ Srov. výrok III. Usnesení Nejvyššího správního soudu publikovaného pod č. 2586/2012 Sb. NSS.

³⁶⁾ Rozhodnutí Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, ze dne 12. března 2007, č. j. SCPP-25/PH-OPK3-SV-2007, a to podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

³⁷⁾ Tuto podal až po vyčerpání všech možných opravných prostředků, kterými je v tomto případě odvolání k nadřízenému správnímu orgánu.

³⁸⁾ U cizince tedy nedošlo již ke splnění pozitivní povinnosti, která je vždy stanovena v rozhodnutí o správním vyhoštění, tedy opustit území ČR. Viz kapitola 1.

úpravě řešeno započítávání doby, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné, do doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, rozhodoval o tomto případě opět Nejvyšší správní soud ČR, neboť jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu mnohdy nedospěly při svém rozhodování ke stejnému právnímu názoru, který byl již v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyjádřen.³⁹⁾

Judikatura k zákonu o pobytu cizinců ve znění do 23. listopadu 2005 vázala ukončení pobytu cizince na území na faktickou skutečnost, tj. na den rozhodnutí o předmětném vyhoštění, a to i když jeho účinky nastávají až právní mocí rozhodnutí. Jednoduše řečeno podle zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 23. listopadu 2005 počátek doby, kdy nelze cizinci umožnit vstup na území, nebyl vázán na právní moc rozhodnutí. Počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území byl vázán na platnost tohoto rozhodnutí. Omezení vstupu na území proto počínalo běžet již vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění, tzn. fakticky ještě před realizací, resp. před tím, než mohl cizinec, třeba i dobrovolně, území opustit. Až novela zákona o pobytu cizinců č. 428/2005 Sb., která nabyla účinnosti dne 24. listopadu 2005, stanovila v ustanovení § 118 odst. 1 věta druhá, že: „Dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, stanoví Policie ČR ve svém rozhodnutí o správním vyhoštění.“

Nicméně Nejvyšší správní soud vyjádřil v předmětném usnesení názor, že tento krok zákonodárce, resp. přijetí novely č. 428/2005 Sb., která změnila znění ustanovení § 118 odst. 1 předmětného zákona, jenž sice směřoval k objasnění rozporných právních názorů, a taktéž posílení pravomocí Policie ČR, však nezakládá, přinejmenším dostatečně, jasný názor, že zákonodárce chtěl upravit počátek a způsob počítání doby zákazu vstupu na území. Neboť v případě, že chybí výslovná právní úprava, pak nelze k tíži cizince dovozovat počátek zákazu vstupu na území, tj. tento nesmí být odvozován až od okamžiku, kdy se rozhodnutí o správním vyhoštění cizince stane vykonatelným. Stejně je to i s během doby zákazu vstupu na území. Při chybějící právní úpravě nelze nezapočítávat do doby zákazu vstupu na území období, kdy byla odložena vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť by se tak opět postupovalo, a to neoprávněně, k tíži cizince. Své názory Nejvyšší správní soud opíral taktéž o určité faktické skutečnosti, jež doprovázely celý stav řízení. Např. cizinec, který mohl díky odložení vykonatelnosti rozhodnutí na území ČR i nadále pobývat, totiž musel snášet jistá omezení. Takovýmto omezením bylo například zařazení do Evidence nežádoucích osob⁴⁰⁾.

³⁹⁾ V tomto konkrétním případě se rozhodl první senát Nejvyššího správního soudu věc postoupit usnesením ze dne 2. února 2011, č. j. 1 As 106/2010 – 74 pro rozpor s právním názorem osmého senátu k rozhodnutí zvláštnímu senátu Nejvyššího správního soudu.

⁴⁰⁾ Evidence nežádoucích osob (ENO) je obdobou Schengenského informačního systému (SIS) pro cizince, kteří nesplňují podmínky pro zařazení do SIS. Označit nějakého cizince za nežádoucí osobu (a zařadit ho tedy do databáze) lze jen na základě pravomocného rozhodnutí soudu o trestu vyhoštění z území nebo pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění. Dle ustanovení § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je za nežádoucí osobu považován cizinec, jemuž

Nejvyšší správní soud však také dovodil, že dostatečně jasným úmyslem zákonodárce k úpravě počátku a způsobu počítání doby zákazu vstupu na území byla **následná** novela zákona o pobytu cizinců (znění účinné od 1. ledna 2012), která vložila do ustanovení § 118 odstavec čtvrtý, který stanoví: „... do doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území se nezapočítává doba, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné⁴¹⁾.“

Zákon o pobytu cizinců ve znění novely č. 428/2005 Sb., která nabyla účinnosti dne 24. listopadu 2005, stanoví právo správního orgánu stanovit jak počátek doby, v níž je cizinec na území povinen vycestovat z území, tak i počátek doby zákazu vstupu na území. Nestanovila však tímto povinnost, a proto nevyužil-li správní orgán této své pravomoci, předmětná doba se počítá tak, jak nastávají ostatní právní účinky rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, tzn. již ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.⁴²⁾

Usnesení č. 2935/2013 Sb. NSS

Předchozí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tedy přineslo objasnění rozporuplné situace, která na poli cizineckého práva i přes řadu novelizací během let vznikla. Nicméně toto objasnění bohužel nebylo absolutní.

Devátý senát Nejvyššího správního soudu vyjádřil názor, že rozhodnutí rozšířeného senátu, publikované pod č. 2586/2012 Sb. NSS, bylo jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu vykládáno rozdílnými způsoby. Tento názor opřel devátý senát Nejvyššího správního soudu o rozhodovací činnost např. prvního a čtvrtého senátu, kdy se tato nacházela v rozporu s rozhodovací činností osmého a třetího senátu Nejvyššího správního soudu⁴³⁾.

Vzhledem k opětovné rozdílné rozhodovací činnosti senátů Nejvyššího správního soudu, pak dospěla předmětná věc, původně judikovaná pod sp. zn. 9 As 131/2011, také k rozhodování rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.⁴⁴⁾

V předmětném případě bylo cizince uděleno správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců na území České republiky ve znění rozhodném pro posuzovanou věc⁴⁵⁾, a to dne 7. září 2010. Celková délka tohoto

nelze umožnit vstup na území z důvodu, že by tento cizinec při pobytu na území mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek, ohrozit veřejné zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých nebo obdobný zájem chráněný na základě závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy.

⁴¹⁾ K pojmu vykonatelnosti srov. kapitolu I, str. 9 a 10.

⁴²⁾ Výrok II. Usnesení ze dne 24. ledna 2012, publikované po č. 2586/2012 Sb. NSS.

⁴³⁾ První senát - rozsudek ze dne 15. února 2012, č. j. 1As 68/2011 – 72,
Čtvrtý senát - rozsudek ze dne 29. února 2012, č. j. 4As 24/2011 – 71,
Osmý senát - rozsudek ze dne 7. března 2012, č. j. 8As 59/2011 – 82,
Třetí senát - rozsudek ze dne 21. března 2012, č. j. 3As 26/2011 – 80.

⁴⁴⁾ Viz poznámka pod čarou č. 39 a 41.

⁴⁵⁾ Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizinci, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na pět let, je-li cizinec na území

vyhoštění byla stanovena na 6 měsíců. Policie ČR však v předmětném rozhodnutí též uvedla, že doba vyhoštění, resp. doba, po kterou nelze cizince umožnit vstup na území ČR, je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění cizinky.

Jak již bylo řečeno výše, správní orgán je oprávněn stanovit nejen celkovou délku doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, ale je taktéž oprávněn stanovit i její počátek. Tento počátek však nesmí být správním orgánem, resp. Policií ČR, stanoven zcela libovolně. Nejvyšší správní soud proto dovodil, že správní orgán je oprávněn stanovit počátek běhu této doby, a to např. dnem, kdy se předmětné rozhodnutí o správním vyhoštění cizince stane vykonatelným. Na druhou stranu správní orgán není oprávněn ztotožňovat tuto dobu s jednotlivými časovými úseky, kdy je rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné. Jednoduše řečeno, Policie ČR je oprávněna stanovit počátek běhu doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území. Pokud by však později bylo cizinci z jakýchkoli důvodů umožněno setrvat na území, běh vyhošťovací doby se nepřerušuje, neboť k tomu právní úprava zákona o pobytu cizinců účinná od 24. listopadu 2005 do 31. prosince 2011 správní orgán nezmocňuje, a tudíž, dle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, by bylo takové případné jednání správního orgánu protiprávní.

Až současné znění zákona o pobytu cizinců, účinné od 1. ledna 2012, ztotožňuje dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území a dobu vykonatelnosti rozhodnutí správního orgánu. Tento účinek tedy nastává *ex lege*, konkrétně podle § 118 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.⁴⁶⁾

Závěr

Definice správního vyhoštění obsažená v ustanovení § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se od roku 2005 nezměnila, s jedinou výjimkou, kterou je rozšíření o neumožnění vstupu na území nejenom České republiky, ale taktéž členských států Evropské unie. Avšak opačně je to u stanovení počátku tohoto zákazu, tj. stanovení doby, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území.

Zákonná úprava účinná do 23. listopadu 2005 vázala počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území na platnost rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. Od 24. listopadu 2005 tato povinnost vázat počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, na platnost správního aktu zmizela a byla nahrazena pravomocí správního orgánu stanovit, od kdy bude doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území počítána, případně pokud by správní orgán této své pravomoci nevyužil, subsidiární povinností vázat počátek

zaměstnán bez oprávnění k pobytu nebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu, anebo bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval.

⁴⁶⁾ Viz příloha – tabulka č. 1.

doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, na právní moc takového správního aktu. V praxi se však toto ustanovení stalo předmětem mnoha sporů, neboť lze říci, že spor probíhal také i v rovině další, týkající se (ne)dostatečného určení pravomoci správního orgánu.

O objasnění změny, která po 24. listopadu 2005 novelizací zákona nastala, se pokusil Nejvyšší správní soud svým usnesením ze dne 24. ledna 2012, publikovaným pod č. 2586/2012 Sb. NSS, avšak nedostatečně. Předmětné usnesení, byť velmi konkrétně určovalo pravomoc, ale také její meze, správních orgánů, se v praxi stalo poměrně problémovým. I jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu bylo vykládáno různě, tj. bylo sice využíváno ke zhodnocení obdobných případů, nicméně s opačnými závěry.

Zejména kvůli výše uvedenému se poměrně brzy dostala do rukou rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu další věc k rozhodování, která byla rozhodnuta usnesením č. 2935/2013 Sb. NSS ze dne 30. července 2013. V této věci rozšířený senát upřesnil, jakými způsoby může být počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, stanoven, a blíže specifikoval meze pravomoci správního orgánu při dalším směřování předmětné doby. Správní orgán tedy ve znění zákona o pobytu cizinců účinném od 24. listopadu 2005 do 31. prosince 2011 nebyl oprávněn dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, rozdělovat do více časových úseků. Tato pravomoc je dána až zákonnou úpravou účinnou od 1. ledna 2012, v jejímž rámci byl do ustanovení § 118 začleněn odstavec čtvrtý, který dobu, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné, do doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, nezapočítává.

Vzhledem k tomu, že prakticky do konce roku 2005 byl počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, vázán na platnost rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, a to i přes to, že bylo možné setrvání cizince na území (z různých zákonných důvodů, které vzhledem k jejich rozsáhlosti nelze v tomto článku uvést), mohlo se stát, že po celou dobu, po kterou byla cizinci rozhodnutím správního orgánu o správním vyhoštění uložena mj. povinnost nepobývat na území, tento na území, a to zcela legálně, setrval. Není proto divu, že mnozí - a především správní orgány - volali po změně zákona, která přišla s účinností právě od 24. listopadu 2005. Nicméně rozšíření jejich pravomocí bylo pochopeno velmi široce, aniž by toto mělo opravdovou oporu v zákoně. Text zákonného ustanovení bylo v tomto případě, dle mého mínění, zbytečně novelizovat nadvakrát. Ustanovení § 118 odst. 4 zákona o pobytu cizinců mělo být zcela jasné a konkrétně, jak je tomu nyní, vloženo do předmětného zákona již v roce 2005. Předěšlo by se tak řadě sporů a nejistotě na poli cizineckého práva. Jak vyplývá z výše uvedeného, toto cílem zákonodárce nebylo. Pokud by však *a contrario* výkladu Nejvyššího správního soudu v Usnesení č. 2586/2012 Sb. NSS, bod 24., měla novela zákona o pobytu cizinců účinná již od 24. listopadu 2005 za cíl stanovit právě, že období, kdy je odložena vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, se do uvedené doby nezapočítává, pak znění zákona zákonodárce volil dosti nešťastně a pro zákonné účely zcela nevhodně.

Na druhou stranu různorodé rozhodování jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu je dokladem toho, že ani tento vrcholný soudní orgán nebyl zajedno v tom, co bylo úmyslem zákonodárce. Z tohoto důvodu je na tomto místě třeba zdůraznit, že tím došlo k určitému narušení právní jistoty. Pokud totiž i přes judikovaný názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, nejsou jednotlivé senáty za jedno ve věci, nelze spravedlivě očekávat nesporný, jasný a určitý postup od orgánů jim podřízených, resp. od orgánů, jejichž rozhodnutí mohou být předmětem rozhodovací činnosti správních soudů, a dovolím si podotknout, že ani od adresátů těchto norem, tedy v tomto případě cizinců. Nejednotný výklad totiž s sebou přináší řadu problémů, z nichž některé mohou stát i mimo právo.

Shrnutí:

V této práci jsem se pokusila osvětlit některé problémy vyskytující se v cizineckém právu, konkrétně otázku počátku vyhošťovací doby, tj. doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, stanovené v řízení o správním vyhoštění cizince, ať už z území České republiky, nebo z území EU, a to především prostřednictvím judikatury Nejvyššího správního soudu. Cílem bylo přispět ke zprůhlednění problematiky, která je obecně považována za poměrně komplikovanou, neboť Nejvyšší správní soud v nedávné době přinesl jasné závěry.

Administrative banishment – summary:

The Article focuses on certain problems arising in law governing the treatment of foreigners, more specifically the issue of the beginning of banishment period. Banishment period is a period when the foreigner cannot be permitted to enter the territory. This period is laid down in the procedure of administrative banishment of a foreigner from the territory of the Czech Republic or the European Union. Since the issue has been generally considered rather complicated, the aim of this Article is to make it more transparent because the Supreme Administrative Court has brought certain clear conclusions recently.

Tabulka č. 1

	úprava účinná do 23. listopadu 2005	úprava účinná od 24. listopadu 2005 do 31. prosince 2011	aktuálně účinná úprava od 1. ledna 2012
ustanovení § 118 odst. 1	(1) Správním vyhoštěním se rozumí ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Doba, po kterou nelze umožnit vstup na území, je stanovena dobou platnosti rozhodnutí. V odůvodněných případech lze rozhodnutím stanovit přechod pro vycestování z území.	(1) Správním vyhoštěním se rozumí ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie. Doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. V odůvodněných případech lze rozhodnutím stanovit hraniční přechod pro vycestování z území.	(1) Správním vyhoštěním se rozumí ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie. Doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. V odůvodněných případech lze rozhodnutím stanovit hraniční přechod pro vycestování z území.
ustanovení § 118 odst. 2	(2) Pro účely správního vyhoštění se za přechodný pobyt na území považuje i neoprávněné zdržování se cizince na území nebo zdržování se cizince v tranzitním prostoru mezinárodního letiště anebo pobyt na vízum udělené podle zvláštního zákona ²⁾ . Nebude-li v takovém případě rozhodnuto o správním vyhoštění, protože důsledkem tohoto rozhodnutí by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince, policie cizinci udělí výjezdní příkaz. Cizinec je povinen vycestovat z území v době stanovené výjezdním příkazem.	(2) Správním vyhoštěním občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka se rozumí ukončení pobytu občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území.	(2) Správním vyhoštěním občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka se rozumí ukončení pobytu občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území.

pokračování tabulky na následující straně

<p>ustanovení § 118 odst. 3</p>	<p>(3) Hromadné správní vyhoštění cizinců na základě jednoho rozhodnutí se zakazuje.</p>	<p>(3) Doba k vycestování z území se stanoví v rozmezí 7 až 60 dnů. Je-li rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno podle § 119 odst. 1 písm. a), je policie oprávněna stanovit dobu k vycestování z území kratší než 7 dní. Pokud by podle rozhodnutí o správním vyhoštění měla doba k vycestování z území začít běžet v době trvání zajištění cizince, začíná tato doba běžet ode dne ukončení zajištění. Pokud v průběhu doby k vycestování z území je cizinec zajištěn, běh této doby se zajištěním přerušuje.</p>	<p>(3) Doba k vycestování z území se stanoví v rozmezí 7 až 60 dnů. Je-li rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno podle § 119 odst. 1 písm. a), je policie oprávněna stanovit dobu k vycestování z území kratší než 7 dní. Pokud by podle rozhodnutí o správním vyhoštění měla doba k vycestování z území začít běžet v době trvání zajištění cizince, začíná tato doba běžet ode dne ukončení zajištění. Pokud v průběhu doby k vycestování z území je cizinec zajištěn, běh této doby se zajištěním přerušuje.</p>
<p>ustanovení § 118 odst. 4</p>	<p><i>neexistovalo</i></p>	<p>(4) Pro účely správního vyhoštění se za přechodný pobyt na území považuje i neoprávněné zdržování se cizince na území nebo zdržování se cizince v tranzitním prostoru mezinárodního letiště nebo pobyt na vízum udělené podle zvláštního zákona²⁾ nebo pobyt do právní moci rozhodnutí ministerstva o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území^{3a)} nebo soudu o žalobě ve věci dočasné ochrany. Nebude-li v takovém případě rozhodnuto o správním vyhoštění, protože důsledkem tohoto rozhodnutí by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince, policie cizinci udělí výjezdní příkaz. Cizinec je povinen vycestovat z území v době stanovené výjezdním příkazem.</p>	<p>(4) Do doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie nebo občánůvi Evropské unie anebo jeho rodinnému příslušníkovi umožnit vstup na území, se nezapočítává doba, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné.</p>

pokračování tabulky na následující straně

<p>ustanovení § 118 odst. 5</p>	<p><i>neexistovalo</i></p>	<p>(5) Hromadné správní vyhoštění cizinců na základě jednoho rozhodnutí se zakazuje.</p>	<p>(5) Pro účely správního vyhoštění se za přechodný pobyt na území považuje i neoprávněné zdržování se cizince na území nebo zdržování se cizince v tranzitním prostoru mezinárodního letiště anebo pobyt na vízum udělené podle zvláštního zákona²⁾ nebo pobyt do právní moci rozhodnutí ministerstva o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území^{3a)} nebo soudu o žalobě ve věci dočasné ochrany. Nebude-li v takovém případě rozhodnuto o správním vyhoštění, protože důsledkem tohoto rozhodnutí by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince, policie cizinci udělí výjezdní příkaz. Cizinec je povinen vycestovat z území v době stanovené výjezdním příkazem.</p>
<p>ustanovení § 118 odst. 6</p>	<p><i>neexistovalo</i></p>	<p><i>neexistovalo</i></p>	<p>(6) Hromadné správní vyhoštění cizinců na základě jednoho rozhodnutí se zakazuje.</p>

Tabulka č. 2

	důvody pro správní vyhoštění občana EU nebo jeho rodinného příslušníka	důvody pro správní vyhoštění cizince z třetích zemí	dobu správního vyhoštění
1.	ohrožení bezpečnosti státu	existence důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu užitím síly při prosazování politických cílů, prováděním činnosti ohrožující základy demokratického státu nebo směřující k narušení celistvosti území anebo jiným obdobným způsobem	až na 10 let
2.	závažný způsob narušení veřejného pořádku; to neplatí, jde-li o občana Evropské unie, který pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 10 let	existence důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek	až na 10 let
3.		prokáže-li se cizinec při hraniční nebo pobytové kontrole dokladem, který je padělán, anebo dokladem jiné osoby jako dokladem vlastním	až na 5 let
4.		prokáže-li se cizinec při pobytové nebo hraniční kontrole při vycestování z území cestovním dokladem, jenž je neplatný z důvodů uvedených v § 116 písm. a), b), c) nebo d)	až na 5 let
5.		je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu anebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu ⁶⁰ anebo bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnatel nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval	až na 5 let
6.		jestliže cizinec jednal nebo měl jednat za právnickou osobu, která cizince bez povolení k zaměstnání zaměstnala anebo která takové zaměstnání zprostředkovala	až na 5 let

pokračování tabulky na následující straně

7.		nepodrobí-li se cizinec na výzvu policie hraniční kontrole	až na 5 let
8.		překročí-li cizinec státní hranice v úkrytu nebo se o takové jednání pokusí,	až na 5 let
9.		překročí-li cizinec státní hranice mimo hraniční přechod,	až na 5 let
10.		neprokáže-li cizinec věrohodným způsobem, že na území smluvních států pobývá po dobu, po které je na tomto území oprávněn pobývat přechodně bez víza nebo na krátkodobé vízum, nebo	až na 5 let
11.		porušuje-li cizinec opakovaně právní předpis, je-li vydán rozhodnutí o správním vyhoštění přiměřené porušení tímto předpisem stanovené povinnosti, nebo maří-li výkon soudních nebo správních rozhodnutí,	až na 5 let
12.		pobývá-li cizinec na území bez cestovního dokladu, ač k tomu není oprávněn,	až na 3 roky
13.		pobývá-li cizinec na území bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu	až na 3 roky
14.		uvedl-li cizinec v řízení podle tohoto zákona nepravdivé informace s úmyslem ovlivnit rozhodování správního orgánu	až na 3 roky
15.	ohrožení veřejného zdraví tím, že cizinec trpí závažnou nemocí, pokud k takovému onemocnění došlo do 3 měsíců po vstupu na území	existence důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem ohrozit veřejné zdraví tím, že trpí závažnou nemocí	až na 3 roky